

*USAID's Strategic Framework for Basic Education in Africa**



September 1998
USAID Africa Bureau

**Note: This is a summary brochure. Please see
inside cover to request the full-length version.*

This Framework is the product of extensive consultations with, and incorporates the insights and experiences of, USAID staff, African decision makers, donor agency education professionals, and colleagues at nongovernmental organizations and other institutions that have carried out education projects in Africa. Contractual mechanisms to support this work were provided by the Global Bureau's Human Capacity Development Center and other partners.

***For additional copies or copies of the full-length
framework, contact:***

*The Africa Bureau Information Center
1331 Pennsylvania Avenue, NW, Suite 1425
Washington, DC 20004
Tel. 202-661-5827
Fax. 202-661-5890
E-mail abic@rrs.cdie.org*

Contents

Introduction

<i>USAID's Strategic Framework for Basic Education in Africa</i>	1
<i>USAID Policy on Education in Africa</i>	1

<i>Why Does USAID Support Basic Education in Africa?</i>	2
---	---

<i>Education Sector Support Approach</i>	3
---	---

Focusing on Effective Schools

<i>What USAID Can Do to Support Effective Schools</i>	5
---	---

Promoting Systemic Reform

<i>What USAID Can Do to Promote Systemic Reform</i>	7
---	---

Assuring Sustainability

<i>What USAID Can Do to Assure Sustainability</i>	9
---	---

<i>Country Selection for USAID Support</i>	10
---	----

<i>Stages of Reform and USAID's Role</i>	12
---	----

Implications for USAID Operations

<i>Strategic Planning and Results Frameworks</i>	13
--	----

<i>Measuring Results</i>	14
--------------------------------	----

<i>Performance</i>	15
--------------------------	----

<i>Donor Coordination</i>	16
---------------------------------	----

<i>Modalities</i>	17
-------------------------	----

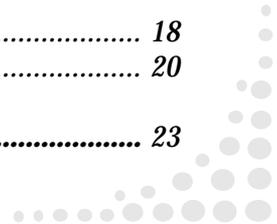
<i>Staffing</i>	17
-----------------------	----

Challenges and Evolving Issues

<i>Challenges</i>	18
-------------------------	----

<i>Evolving Issues</i>	20
------------------------------	----

<i>Conclusion</i>	23
--------------------------------	----







Introduction

USAID's Strategic Framework for Basic Education in Africa

How will USAID support the critical needs for expanding and improving basic education in Africa over the next decade? This booklet summarizes USAID's updated strategic framework for this support. It describes the parameters and issues that the Agency should analyze and account for in the design, implementation and evaluation of its assistance to basic education. Providing a broad map, the framework calls for creative action by USAID Missions in partnership with country governments, stakeholders and other donors in supporting education reform.

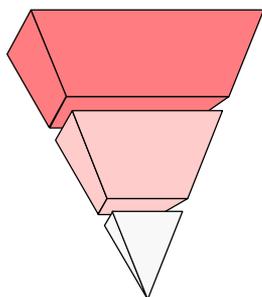
USAID Policy on Education in Africa

The increase of equitable access to quality primary education and basic education skills is a central objective of USAID's goal for human capacity development. Basic education provides the opportunity for children, before they assume the productive and reproductive roles of adults, to acquire basic literacy, numeracy, problem solving and other learning skills. Basic education is normally associated with grades 1 through 9 in formal schools, and basic skills may be acquired in conventional schools or via nontraditional teaching/learning programs.

Why Does USAID Support Basic Education in Africa?

The purpose of basic education is to provide essential values, knowledge and skills to a country's population and, in so doing, have a long-term impact on a country's human resource base while providing individuals greater control over their lives. Research in recent years has indicated that primary and female education provide the greatest return on investments in the developing world. Findings such as *farmers who complete four years of basic education produce 8 percent more than farmers who have none; and one year of a mother's education is associated with a 9 percent decrease in the mortality rate of children under five* are now widely recognized. Citizens who can read, access and reflect upon information from outside their immediate habitat are able to participate more fully in social change, and peacefully negotiate social differences. In Africa, where less than half the school-age population attends school, any long-term improvements in development will depend on expanding and improving basic education.

Why Support Basic Education in Africa?



Education gaps in sub-Saharan Africa

- ♦ *in Access* - As many as half of Africa's children are out of school
- ♦ *in Completion* - Of those who enter school, fewer than 50% complete eight grades
- ♦ *in Learning* - only ?? acquire basic skills*

*Reliable information does not exist for literacy of children completing primary school.

Education Sector Support Approach

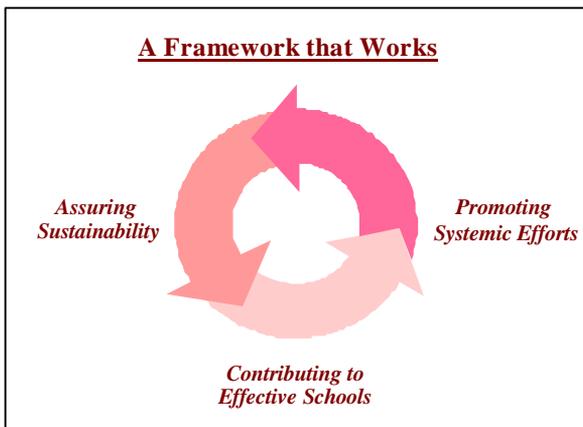
In cooperation with African governments, other donors, professional organizations, and regional institutions, the Africa Bureau has developed the education sector support approach to basic education in Africa. This approach, in contrast to earlier forms of donor project assistance that provided external expertise to diagnose and correct specific weaknesses, targets reform of the education system itself.

This strategic framework emphasizes: 1) the importance of school and community change; 2) the centrality of systemic thinking, by which USAID's role is considered strategically within each country's policies, plans and capacities; and 3) the factors that will contribute to African ownership of the reform process, which is central to sustainability.

Under the strategic framework, USAID-supported programs in basic education should undergo a three-part analysis as a basis for determining objectives and allocating funds:

- ✓ *Does the program focus on effective schools?*
- ✓ *Does the program promote systemic reform?*
- ✓ *Are the reforms and activities sustainable?*

Each question must serve as a check against the others, and all must win affirmative answers.



Focusing on Effective Schools

The concept of an effective school has gained currency as the crucible where policies, inputs and services of an education system come together to support teaching and learning. An effective school is one where children are fully engaged in the process of learning. Thus, school effectiveness can be judged by the level of designated skills, knowledge and dispositions its students master over a given time. In primary schools the foundation is pupil mastery of functional literacy, numeracy, critical thinking and social relationships.

A minimum level of physical facilities, instructional materials, trained staff, and effective management is required for schools to function properly. Since many primary schools in Africa fall below such a minimum standard, a priority of any basic education reform must be for a country to define its minimum standards level in relation to its resources, and to plan for its schools to reach that level. However, it is not such inputs alone that will transform the processes of teaching and learning within the schools and classrooms. It is within the culture of the school itself— through the school head and teachers in their interactions with each other and with students— that the resources can contribute to student learning. While there is no universal formula of inputs and processes that determine an effective school, the factors in Box 1. are illustrative of the key elements that must be analyzed and acted upon to improve schools.



Box 1.

An Effective School

A school climate that supports learning by having: high expectations for children; capable, motivated teachers; strong leadership; high learning time; and an organized, relevant curriculum.

Effective learning and teaching strategies through: variety in teaching methods and materials; integration with children's experience and culture; and frequent assessment of student learning and feedback.

Supporting conditions and inputs including: community involvement and support; nourished and healthy children who are ready to learn; functioning government policies on school management, financing, resources and evaluation; a qualified teaching staff; adequate materials and school facilities; and regular supervision and professional support to teachers.

*Derived from Heneveld, 1994

What USAID Can Do to Support Effective Schools

The factors outlined above need to be examined in light of the context and conditions within each country. Strategies to develop effective schools should engage policymakers, managers and practitioners in a learning process based on an on-going exploration and analysis of the relationship between school conditions and student learning, linked to national policy and programs. USAID can also seek information and analysis of cost-effective, alternative models for school reform within Africa and from other continents to stimulate and inform policy dialogue.



Promoting Systemic Reform

Effective schools are a result of an education system that works. *Systemic reform* views the education system as a whole and entails a comprehensive analysis and treatment of its myriad elements and dimensions. Systemic reform addresses six key linkages between education subsectors, system components, system arenas, locus of governance and management, stakeholders, and donors. These linkages reveal the complexity of an education system and highlight the need for: 1) thorough analysis and planning by countries and donors; 2) integrated and complementary actions by countries; 3) partnership between public and private sectors; and 4) coordinated support by funding agencies.

Systemic Reform: Six Key Linkages

Systemic reform involves the consideration, manipulation and coordination of these six key linkages. Each linkage is analyzed and acted upon so as to ensure that no one component conflicts with or constitutes a brake on another's development.

- ◆ **Education Subsectors:** primary, secondary, higher, vocational and nonformal education.
- ◆ **System Components:** e.g., infrastructure, teachers, curriculum, instructional materials, examination.
- ◆ **System Arenas:** policy; institutions, schools; communities.
- ◆ **Locus of Governance and Management:** national, regional, district, and local.
- ◆ **Stakeholders:** *public sector:* ministries of finance, education, health and social affairs; *private sector:* private schools, religious bodies, NGOs, teacher unions, business/industry groups, professional associations; *beneficiaries:* communities, households, PTAs, student groups.
- ◆ **Donors:** Multilateral and bilateral agencies.

What USAID Can Do to Promote Systemic Reform

USAID should define and maintain its role as a facilitator—not a doer—of education reform, while assisting the country through joint sector analysis and targeted studies. The program of support will be developed with reference to the country’s agenda for reform and other donor activities, selecting strategic areas that represent key pressure points in the system transformation. USAID can support national policy dialogue fostering wide participation of stakeholders, and focus its efforts on institutional development and capacity building. USAID needs to be there for the “long haul,” recognizing that systemic change takes time and requires ongoing support.



Assuring Sustainability

Sustainability is defined by a country whose development and growth derives from its indigenous human, institutional and financial resources. In education, assuring sustainability means that countries must be able to plan, manage, and finance what it takes to attain national education objectives without technical or financial assistance from USAID or other donors. In most African countries the transition from *assisted* to *sustained* is an evolving story whose critical last chapter has not yet been written. Experience suggests four key principles to guide USAID and other donors:

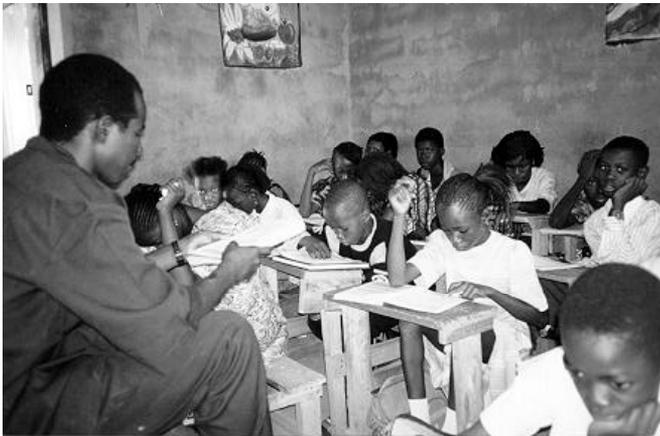
Sustainability: Four Principles

- ◆ Support **systemic reform**, not single interventions;
- ◆ Invest in education reform efforts that have **broad public consensus and ownership** through supporting participation of stakeholders and practitioners in the identification of the problem, definition of solutions, development of the policy framework and the implementation, analysis and review of programs;
- ◆ **Strengthen institutional capacity** for managing/implementing the reform, including technical and management functions, within the public and private/NGO sectors;
- ◆ Support reforms that can **ultimately be financed by resources within the country** by supporting realistic assessment of the economic growth potential, projected system reform costs, and public and private financing options.

What USAID Can Do to Assure Sustainability

A reformed education system, put in place with external assistance, should be sustainable by the host country without technical or financial assistance from USAID or other donors. USAID should not undertake to support an activity that exceeds the limits of the country's anticipated resources for education, or when there is no plausible public capacity for managing the process of system reform.

By supporting systemic reform, assisting with the development of fora for policy analysis and dialogue among stakeholders and education practitioners, focusing on institutional capacity of both public and NGO agencies to better deliver services and support the reforming system, and helping government situate its educational reform within realistic resource parameters, USAID will be assuring sustainability.



Country Selection for USAID Support

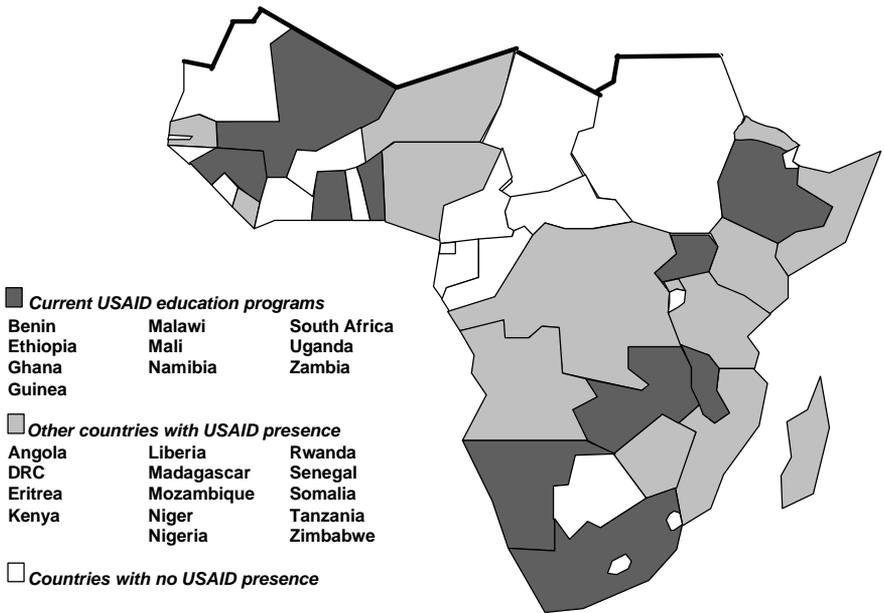
The selection of African countries that will receive USAID assistance over the next decade will be based on three factors: 1) USAID country presence; 2) the magnitude of the need for basic education; and 3) the country's readiness for education reform.

The first factor— presence within a country of a USAID Mission— is determined by USAID in consultation with the host country and the State Department. However, while the Agency is strongly committed to promoting Africa's sustainable development, its available resources for managing its support are declining. Since the education sector support approach requires strong USAID in-country presence, the number of countries with USAID Missions that can support basic education programs will be limited.

Next, country selection will depend upon the magnitude of its need. Due to rapidly growing populations and declining economic performance, many countries in Africa have been unable to meet the demand of an ever-increasing number of primary-aged children. The magnitude of a country's need can be defined as the gap between present enrollment rates and 100 percent enrollment of the school-aged population in primary school. Countries that have USAID presence can be ranked along a continuum by the criterion of need for basic education, with those countries that have the lowest proportion of school-age children in primary school having the highest claim on USAID support.

Finally, USAID is committed to support reform that is owned by the country, not imposed by donors. The analysis of the third factor— a country's readiness for reform— is critical for determining whether and how USAID should support basic education. A typology of reform stages, with guidance on the role that USAID might have, is outlined on page 12.

USAID in Sub-Saharan Africa



Stages of Reform and USAID's Role

STAGE OF REFORM	USAID'S ROLE
<p>NO REFORM:</p> <ul style="list-style-type: none"> • repressive or chaotic regime • no commitment to change • no civil society to speak of • no short term expectation of improvement in country conditions 	<p><u>USAID resources are unlikely to leverage meaningful or sustainable change. Do not invest.</u></p>
<p>PRELIMINARY CONDITIONS IN PLACE</p> <ul style="list-style-type: none"> • country may be emerging from major crisis • viable government, economic reforms underway • leadership within government/ministry of education • environment that enables dialogue and deliberation • public dissatisfaction with school system, government exploring reform options 	<p><u>Focus on generating demand for education and systemic reform, within and outside of the ministry of education.</u></p> <p><i>Use project assistance</i></p>
<p>EARLY REFORM</p> <ul style="list-style-type: none"> • government is actively grappling with reform issues and/or formulating policies/strategies • environment is conducive to broader stakeholder participation • commitment on part of government to provide adequate resources to education, particularly primary education • some positive indicators of increasing enrollments, retention, due to increasing public response to more favorable environment 	<p><u>Integrated Education Systems Support Approach:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Assist in the analysis for articulating and implementing the policy framework • May involve USAID support for NGO/community education efforts • Work with government to involve broader civil society in both arriving at/implementing reforms included in framework <p><i>Use project assistance with program support (NPA), conditional on policy and institutional capacity for management and financing</i></p>
<p>SECTOR REFORM IN FULL SWING</p> <ul style="list-style-type: none"> • solid commitment on part of government to undertake reforms, some reforms successfully implemented • broad stakeholder involvement in carrying out reforms. • evidence of results in terms of systems changes, and in terms of increased participation rates or improved performance 	<p><u>Strategic assistance in support of continuation of reforms that are ongoing or have been initiated by country on its own.</u></p> <p><i>Use program assistance (if required), with project assistance to strengthen institutions and relationships</i></p>
<p>ADVANCED REFORM</p> <ul style="list-style-type: none"> • country is successfully carrying out broad systemic reform with its own funding and is incorporating broad elements of civil society • evidence that system is providing adequate levels of service and support for ongoing reform • higher rates of participation and completion, evidence of improving student performance 	<p><u>Support to the country's work provided through regional institutions, networking and technical exchanges.</u></p>

Implications for USAID Operations

USAID has highlighted four core values in its re-engineering efforts: 1) customer focus; 2) results orientation; 3) teamwork; and 4) empowerment and accountability. These core values inform the operations of planning, managing, evaluating and accounting for its activities.

The essence of *customer focus* in basic education is to ensure that the children within a country will be provided with quality opportunity for learning furnished by that country's people and system.

The *results orientation* ensures that programs are not designed and evaluated simply on the basis of inputs provided.

Re-engineering places responsibility on the Missions, and within the Missions, on teams, for designing and managing *results frameworks and results packages*.

Empowerment and accountability is intended to move responsibility to the teams that have defined Results Frameworks and are managing activities contributing to those results.

Strategic Planning and Results Frameworks

Every USAID Mission and operating unit is responsible for developing a Strategic Plan that defines its Strategic Objectives, its measures and the means and resources it will use to accomplish these. Results Frameworks within a plan indicate how intermediate results will lead to each Strategic Objective, and how these intermediate results will be measured and monitored. In its quest to achieve results with accountability, USAID must not usurp the host-country's responsibility, and in so doing undercut the institutions it seeks to empower. USAID and other donors need to support host countries to take the lead in the selection, financing and management of reforms. This form of engagement, while particularly difficult where Missions are held accountable for results, is critical to the effectiveness of the Agency's program, and to the ultimate sustainability of the reform process.

Measuring Results

The *results orientation* that drives USAID's strategic planning and management ensures that programs are not designed and evaluated simply on the basis of inputs provided. USAID recognizes that it plays a supporting, albeit important, role in a country's education reform. Success is shared with its partners and is owned *in joint tenancy*.

The progress of education reform, and the effect of USAID programs, is gauged by improvements in access, equity, quality, efficiency and sustainability. These should be measured at both system and student-levels. Student outcomes (enrollment ratios, completion rates, learning achievement test scores, etc.) should be reported together with measures of system changes. There are no absolute set of measures for basic education systems, but those that should be reported— if possible— are outlined below.

System-level Indicators

- ◆ Education's share of the national budget
- ◆ Primary education's share of the education budget
- ◆ Share of the primary recurrent budget on nonsalary expenditures

Also, new policies on equity, governance, financing, structure of the system, curricula and materials, personnel systems, teacher training and professional support, decentralization, information systems and accounting.

Student-level Indicators

- ◆ Primary school gross enrollment ratio (net enrollment if GER approaches 100 percent)
- ◆ Gross access ratio in first grade
- ◆ Percentage of entrants completing fourth grade (or alternatively, the final grade in the primary cycle)
- ◆ Each indicator to be gender disaggregated, with a gender disparity index calculated (e.g., girls as percentage of total)

The use of national examination scores is not recommended as a valid measure of student learning. USAID should support countries to develop viable, competency-based tests that measure mastery of basic skills.

Performance

The current emphasis on “getting results” has both informed and complicated the issue of “performance” for USAID and its partners. USAID’s goals are expressed, and its performance measured, through the Strategy and Results Framework, which should be negotiated in consultation with the host-country and implementing agents (contractors and grantees). There are two mechanisms USAID uses to reinforce the linkages between the host country reform and its education sector support program: performance conditions for nonproject assistance and performance contracting.

Under nonproject assistance to governments (NPA) there are *performance conditions* for the disbursement of budgetary support in the form of tranches. The standards and benchmarks reflecting the negotiated performance conditions are intended to reflect progress on essential elements of the national education reform. Experience with NPA and conditionalities has shown/ demonstrated that 1) conditions and indicators must be mutually agreed to with the host-country, and 2) reflect its policy agenda and program. Performance conditions are not a substitute for or even a stimulus to host-country initiatives for reform. Rather they may be used to:

- ✓ make reform objectives and needful actions transparent through clear articulation of benchmarks and performance criteria;
- ✓ serve as a map, or an aide memoire, for the country and the donors about essential elements and action for the reform;
- ✓ ensure regular host country and donor dialogue about the goals and progress;
- ✓ provide a means of monitoring and gauging progress;
- ✓ strengthen ministry of education budget negotiations with the ministry of finance.



USAID has introduced *performance-based contracting* to ensure that contractors' assistance produces tangible results, rather than simply delivering inputs. The difficulty is that contractors should not be held accountable for results that are rightfully the responsibility of the host country (such as ensuring improved school performance). The USAID contractors' role is to **assist** host countries to develop strategy and put in place the mechanisms to deliver the services. It is **not** the contractor's responsibility to carry out the reform program. Thus, performance contracts must be explicit in showing how contractors will support, rather than take responsibility for, effective schools and systemic reform.

Donor Coordination

USAID is seldom alone in supporting a reform process, and typically is not even the largest external donor. Total external funding for basic education reform seldom exceeds 15 percent of recurrent expenses. Those funds provided thus need to be strategically targeted and coordinated. This coordination is complicated by the varying philosophies, agendas, modalities, financing cycles and reporting requirements of different donors and funding agencies. In those countries where coordination has worked best, it has been achieved through 1) joint collaboration with the government on sector analysis and strategy development; 2) shared performance conditions; 3) developed complementary assistance programs; 4) conducted joint reviews and evaluations; and 5) regular and frequent meetings convened with the leadership of the host government. Donor coordination at the country level is enhanced by the regional and international forums, such as the Association for the Development of Education in Africa (ADEA).

Modalities

USAID has used two modalities for financing basic education sector support: project assistance (PA) and nonproject assistance (NPA). In the case of PA, funds are managed by USAID. It works through procurement contracts and grants, and consists of technical assistance, commodity procurement and training designed to help countries build the capacity to better manage additional resources and implement technical aspects of reforms. NPA works through a variety of mechanisms to provide support to the government budget. It is based on negotiated conditionalities relating to national sectoral policy objectives, and the capacity of financial and institutional requirements to manage the reform.

Programs that combine NPA and PA are most effective when the designs ensure that: 1) the right preconditions are in place before providing NPA; 2) PA enhances institutional capacity to better plan, manage and respond to reform; and 3) in the long term, the financing provided through NPA and PA represent a declining and ultimately insignificant proportion of sectoral resources.

Staffing

USAID is in a precarious situation with respect to staffing. While a recent reduction in force eliminated number of experienced education officers, the ESS approach requires officers well-grounded in education and education reform with the ability to interact with and influence policymakers. Given these conditions, four staffing guidelines should be taken into consideration: 1) managing support to a country's education reform, particularly through combined PA and NPA, is staff intensive; 2) at the Mission level, managing education sector support requires personnel with the requisite skills for managing a comprehensive reform process; 3) USAID officers must be fully inculcated in the strategy and the process for carrying out education sector support; and 4) USAID staff continuity is critical.

Challenges and Evolving Issues

Education reform in Africa is a work in progress. It takes time to implement reforms and see their ultimate effects at the school level. Countries and donors face a number of challenges over the next decade if progress to date is to be sustained and basic education systems in the region are to expand and improve. Also, as experience in support for comprehensive reform is gained and as new perspectives on development emerge, there are a number of evolving issues that USAID is just beginning to address.

Challenges

1

Countries' ability to meet the basic education challenge. In order for governments to support basic education, budgets have to increase. Increased budgets, in turn, require higher GDP growth rates. Furthermore, even though population growth rates are declining in a number of countries, it will take a number of years for these downturns to manifest themselves in a lessening in demand for additional primary student places. In the meantime, countries are faced with the double pressure of increasing student spaces just to keep up with population growth while seeking to increase overall enrollment levels—and often in the context of declining revenues.

2

Political pressure for post primary education. Resource allocation patterns in education have traditionally favored the more affluent and politically powerful segments of society, with the result that the poorer and rural populations are consistently underserved by the education system. As countries pursue the rehabilitation and expansion of basic education, the per student expenditure level and proportion of public expenditure on primary education will have to increase, and the corresponding pressure from the beneficiaries of higher education will become more acute. Also, progress in increasing student flow through primary schools will produce strains on the secondary level.

3

Ethnic conflict/civil strife. Over the past decade, ethnic conflict has erupted in a number of African countries. Countries coming out of conflict, while in need of broader system reforms, also urgently need to take visible steps to restore order and resume normalcy. Designed and implemented appropriately, immediate actions at the primary education level by governments can play an important role in building bridges between ethnic rivals and establishing stability.

4

The inherent difficulties of comprehensive system reform. Systemic reform that is sustainable and ultimately affects students takes time. It often requires taking on an entrenched and outdated education system and significantly changing its course. Going from a traditional project to a systemic approach requires changing philosophies and values, not the least of which is, on the part of donors, empowering host countries to take the lead in developing and implementing reforms. Even more challenging is changing government practice within countries where there is a need to have bureaucracies devolve authority, and simultaneously empower communities, schools, NGOs and local authorities to take responsibility for initiating reforms.



Evolving Issues

As experience in support for comprehensive reform is gained, and as new perspectives on development evolve, there are a number of emerging issues that USAID is beginning to address.

1

The Access/Quality Nexus. USAID's investment in basic education in Africa currently includes—and will likely include—countries with extremely low enrollment rates. However expansion and improved quality must take place simultaneously. Improving education quality while expanding school places will result in more children attaining adequate skills levels, fewer students dropping out and/or repeating one or more grades, more resources for future expansion, and greater household demand for education.

2

Establishing Fundamental Quality Levels. How can one plan for simultaneously expanding access and school quality? One tool is the Fundamental Quality Levels (FQL) framework, a set of features or characteristics of a school and its classrooms that must be in place for the affordable provision of effective basic education and learning to take place.

3

Educating Girls. Experience shows that when girls' education concerns are woven into the reform effort and incorporated into the education system, increases in access, attainment and persistence are more probable than when girls' education activities are compartmentalized or added as an afterthought to the on going business of educational development. Therefore, basic education reform should address the needs of girls. Moreover, because issues surrounding girls' education are so culturally embedded, a national consensus on a strategy to address the problem is essential to long-term success.

4

The Role of NGOs in Partnership with Government. Experience has shown much can be gained from working with U.S. and local NGOs, and communities as well. It is critical that the NGOs' and communities' activities are linked with those of central and regional governments, and that assurance has been given that activities will be sustained. A policy that recognizes and builds on the strengths of the various actors and minimizes their weaknesses in formulating basic education reform can emerge from informed public sector analysis and dialogue.

5

Private and Public Financing. Faced with burgeoning school-aged populations and the growing expectations of the public, many African countries will be hard pressed to provide education without assistance, even if basic education received the bulk of public resources. Private sector and parental resources will have to augment, to some extent, the public financing of basic education. While private costs for basic education should be as light as possible, the reality is that parents and communities will have to contribute to the cost of schooling. Decisions about financing policy need adequate analysis and dialogue. Essential elements to determining a suitable balance are knowing the true cost of education, projecting budgetary resources and requirements, and having a good idea of the household finance structure and the demand elasticity for basic education.

6

Community Schools. There are models of schooling in Africa, and in other countries, where communities, often with assistance from NGOs, assume a major part of the responsibility for managing schools. It appears in many respects that the development and recurrent expenses of these community schools is less than conventional public schools, and preliminary data suggest that the community school students are mastering basic skills better and more quickly. However, many issues remain open, including long-term effectiveness, acceptability, sustainability and equity. The experience with community schools should be carefully documented and examined, so as to learn how it may be applied more broadly.

7

Decentralization. Decentralization is an important part of the reform agenda in a number of countries where USAID is supporting basic education. Where possible, USAID should assist countries to determine how best to design and accomplish the decentralization process to take into consideration the views of the various stake-holders (including government officials, NGOs, private sector, communities and parents) who will be responsible for implementing it and, in the process, secure their allegiance.

8

Readiness for Learning: Child Health, Work and Welfare. Increasingly, children's health, nutritional status, work and the quality of life at home are linked to school participation and performance. In many countries a large proportion of children suffer from intestinal infestation and/or malnutrition, and are burdened with heavy work demands. A systemic approach to expanding basic education must take into account children's health, work and well-being within the schools and communities. Programs may include teachers playing a role in providing simple health services, school environmental improvement and life skills training.

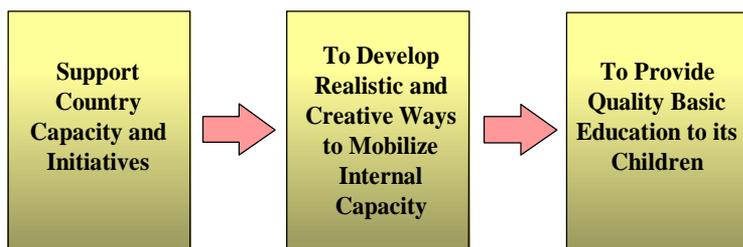
9

USAID Support for Regional Institutions. The support provided to country institutions is conditioned by policy, research and experience from regional neighbors, from the larger community of donors and from international institutions. The Association for the Development of Education in Africa (ADEA), has become a key regional institution for coordinating policy thinking among African education leaders and donors, and an important resource for capacity-building. Although USAID's focus will remain at the country level, international and regional institutions will continue to receive support to: 1) contribute to mutually agreed upon policies, priorities and modalities of partnerships between African policy makers and donors; 2) provide for donor collaboration and agreements to guide interventions and investments at the country level; and 3) encourage the emergence of African leadership and the development of regional institutional capacity.

Conclusion

Improving basic education in Africa is critical for the continent's long-term development and well-being. This strategic framework has described an approach by which USAID can support that improvement in ways it believes are effective and sustainable. It provides guidance for the inception, implementation and evaluation of basic education programs by focusing on three essential questions: *Does the program focus on effective schools? Does the program promote systemic reform efforts? and Are the reforms sustainable?*

There are major challenges that must be faced. On one hand, there are still a very large number of children out of school and, on the other hand, there exist major problems of ineffective schools and weak institutional support for reform. USAID and other sources of external financing are under increased pressure to demonstrate results, while resources to do this are shrinking. The central challenge ahead is to support country capacity and initiatives to develop realistic and creative ways to better mobilize internal resources and local capacity to provide quality basic education to their children. This is a role that USAID, in a spirit of partnership rather than the donor-recipient relationship, hopes to play in the coming decade.



This strategic framework will continue to evolve, based on experience, research and consultations. It is distributed as guidance based on the best of USAID's current understanding, and as an invitation to those working for and with USAID to contribute to its further development.

*Cadre Stratégique de l'USAID pour l'Education de Base en Afrique**



Septembre 1998
USAID/Bureau de l'Afrique

**Note: Cette brochure est un résumé. Pour une version complète de l'étude, veuillez voir l'information à l'intérieure de la couverture du dos.*

Cette stratégie est le résultat de consultations étendues et reflète les connaissances et l'expérience du personnel de l'USAID, de dirigeants africains, de représentants des agences de bailleurs de fonds et de collègues d'ONG et d'autres institutions qui ont exécuté des projets d'éducation en Afrique. Les mécanismes de contrattation pour soutenir cet effort ont été fournis par le Centre de Développement des Ressources Humaines du Bureau Global, et par d'autres partenaires.

***Pour des exemplaires supplémentaires ou pour l'article complet,
veuillez contacter :***

*The Africa Bureau Information Center
1331 Pennsylvania Avenue, NW, Suite 1425
Washington, DC 20004
Tél +1 202-661-5827
Fax +1 202-661-5890
E-mail abic@rrs.cdie.org*

Table Des Matières

Introduction

<i>Cadre stratégique de l'USAID en matière d'éducation de base en Afrique</i>	1
<i>Politique de l'USAID en matière d'éducation en Afrique</i>	1

<i>Pourquoi l'USAID appuie-t-elle l'éducation de base en Afrique?</i>	2
--	---

<i>Approche de l'appui au secteur de l'éducation</i>	3
---	---

Accent sur l'efficacité des écoles

<i>Ce que l'USAID peut faire pour appuyer l'efficacité des écoles</i>	5
---	---

Promouvoir la réforme systémique

<i>Ce que l'USAID peut faire pour promouvoir la réforme systémique</i>	7
--	---

Assurer la durabilité

<i>Ce que l'USAID peut faire pour assurer la durabilité</i>	9
---	---

<i>Choix des pays pour l'assistance de l'USAID</i>	10
---	----

<i>Etapas de la réforme et le rôle de l'USAID</i>	12
--	----

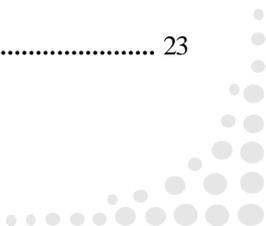
Répercussions sur les opérations de l'USAID

<i>Planification stratégique et cadres de résultats</i>	13
<i>Evaluation des résultats</i>	14
<i>Performance</i>	15
<i>Coordination des bailleurs de fonds</i>	16
<i>Modalités</i>	17
<i>Personnel</i>	17

Défis et difficultés commençant à émerger

<i>Défis</i>	18
<i>Difficultés commençant à émerger</i>	20

<i>Conclusion</i>	23
--------------------------------	----







Introduction

Cadre stratégique de l'USAID en matière d'éducation de base en Afrique

Comment l'USAID envisage-t-elle d'apporter son soutien pour aider à satisfaire les besoins fondamentaux pour l'expansion et l'amélioration de l'éducation de base en Afrique au cours de la prochaine décennie? Ce rapport fait la synthèse du cadre stratégique mis à jour par l'USAID pour fournir cet appui. Il décrit les paramètres et les thèmes que l'agence doit analyser et dont elle doit tenir compte dans la conception, l'exécution et l'évaluation de son programme d'aide à l'éducation de base. En fournissant un schéma général, le cadre demande des actions innovatrices aux Missions de l'USAID en partenariat avec les gouvernements des pays hôtes, les parties intéressées et les autres donateurs pour appuyer la réforme de l'éducation.

Politique de l'USAID en matière d'éducation en Afrique

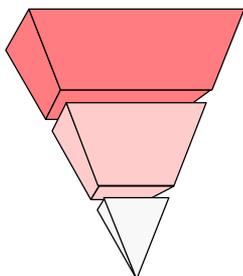
L'amélioration de l'accès équitable à l'éducation primaire de bonne qualité et aux compétences de base constitue un objectif central que s'est fixé l'USAID dans le domaine du développement des ressources humaines. L'éducation de base permet aux enfants, avant qu'ils n'assument le rôle d'adultes productifs et reproductifs, d'acquérir les connaissances de base de l'alphabétisation fonctionnelle, du calcul, de la solution des problèmes et d'autres connaissances éducatives. D'habitude, l'éducation de base est associée aux classes de CP jusqu'à la 3e dans les écoles classiques et les connaissances de base peuvent être acquises aux écoles classiques ou dans le cadre de programmes d'enseignement non traditionnels.

Pourquoi l'USAID appuie-t-elle l'éducation de base en Afrique?

Le but de l'éducation de base est d'inculquer des valeurs essentielles, des connaissances et des compétences aux populations d'un pays et ce faisant, d'avoir un impact à long terme sur les ressources humaines du pays, tout en permettant aux individus d'avoir une plus grande maîtrise de leur vie. Les recherches menées ces dernières années ont démontré que, parmi les investissements effectués dans les pays en voie de développement, l'éducation primaire et l'éducation des filles et des femmes donnent les rendements les plus élevés. Des résultats tels que *les paysans ayant fait quatre ans d'études primaires ont un rendement 8 pour cent supérieur à celui des paysans qui n'en ont pas ; une année de scolarité d'une mère est liée à une baisse de 9 pour cent du taux de mortalité des enfants âgés de moins de cinq ans*, sont des faits généralement reconnus de nos jours. Les citoyens qui ont la capacité de lire, d'avoir accès aux informations obtenues en dehors de leur milieu immédiat et d'y réfléchir arrivent à participer plus activement au changement social et à régler les conflits sociaux par le biais de la négociation. En Afrique, où le taux de scolarisation est inférieur à 50 pour cent, toute amélioration à long terme du développement passerait nécessairement par l'expansion et l'amélioration de l'éducation de base.

Pourquoi appuyer l'éducation de base en Afrique ?

Carences éducatives en Afrique sub-Saharienne



- ♦ *Accès* - plus de la moitié des enfants africains ne fréquentent pas l'école
- ♦ *Fin des études* - parmi ceux qui fréquentent l'école moins de 50 % terminent le CEG
- ♦ *Savoir* - seulement ?? acquièrent des connaissances fondamentales*

*Les données fiables n'existent pas sur le niveau des connaissances des élèves ayant terminé le cycle primaire

Approche de l'appui au secteur de l'éducation

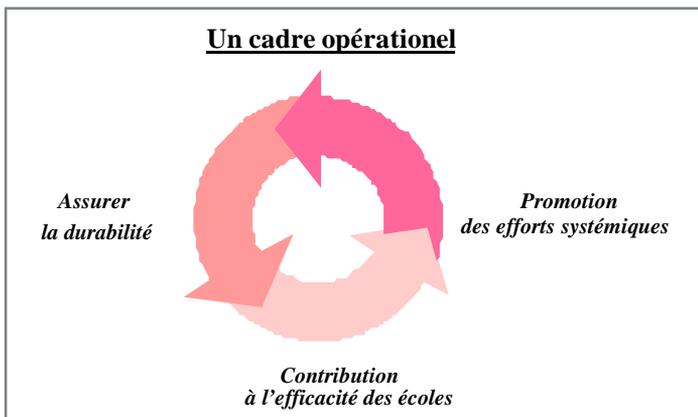
En collaboration avec les gouvernements africains, les autres donateurs, les organisations professionnelles et les institutions régionales, la Division de l'Afrique à l'USAID a élaboré l'approche de l'appui du secteur éducatif à l'éducation de base en Afrique. Cette approche, contrairement aux modalités antérieures d'aide aux projets des donateurs qui fournissaient l'expertise étrangère pour analyser et rectifier les carences spécifiques, vise à réformer le système éducatif lui-même.

Ce cadre stratégique met l'accent sur : 1) l'importance de la transformation de l'école et de la communauté ; 2) le rôle central que l'on doit accorder à la réforme systémique, par le biais de laquelle le rôle de l'USAID est stratégiquement examiné en fonction de la politique, des plans et des capacités de chaque pays ; et 3) les facteurs qui contribueront à la prise en charge africaine du processus de réforme, qui est essentielle à la durabilité.

Dans le cadre stratégique, les programmes d'éducation de base appuyés par l'USAID doivent faire l'objet d'une analyse en trois parties, sur la base de laquelle les objectifs seront fixés, et l'allocation de fonds déterminée :

- ✓ *Le programme contribue-t-il à l'efficacité des écoles?*
- ✓ *Le programme encourage-t-il les efforts de réforme systémique?*
- ✓ *Les réformes et les activités sont-elles durables?*

Chaque question est liée aux autres et chacune d'elles doit recevoir une réponse positive.



Accent sur l'efficacité des écoles

Le concept de *l'efficacité d'une école* est maintenant considéré comme le creuset où les politiques, les ressources et les services d'un système éducatif sont associés pour appuyer la pédagogie et l'apprentissage. Une école efficace est un établissement où les élèves sont pleinement engagés dans le processus d'apprendre. Ainsi, l'efficacité de l'école peut être évaluée en fonction du niveau de compétences, des connaissances et dispositions que ses élèves maîtrisent dans un délai donné. Dans le cycle primaire le fondement est la maîtrise par les élèves des connaissances fondamentales : l'alphabétisation fonctionnelle et le calcul, la réflexion critique et les rapports sociaux.

Un minimum d'infrastructure, de matériel pédagogique, de personnel formé et une gestion efficace sont nécessaires pour permettre aux écoles de bien fonctionner. Etant donné que beaucoup d'établissements primaires en Afrique ne remplissent pas ce critère minimum, une priorité de toute réforme de l'éducation de base doit être que chaque pays définisse ses normes minimales par rapport à ses ressources et planifie pour que ses écoles atteignent ce niveau. Toutefois, ses ressources à elles seules ne suffisent pas à transformer les méthodes pédagogiques et d'apprentissage dans les écoles et les salles de classes. C'est au niveau de la culture de l'école elle-même, grâce au directeur de l'école et aux enseignants dans leurs rapports entre eux d'une part et avec les élèves d'autre part, que lesdites ressources pourraient contribuer à l'apprentissage des élèves. Bien qu'il n'existe aucune formule universelle d'intrants et de méthodes qui assurent l'efficacité d'une école, à titre indicatif les facteurs suivants montrent les éléments importants que l'on doit analyser et mettre en oeuvre pour améliorer les écoles :



Une école efficace*

Un climat d'école qui encourage à apprendre : en fixant des objectifs ambitieux pour les élèves ; en ayant des enseignants compétents et motivés ; en ayant une gestion ferme et capable ; en consacrant un temps important à la scolarisation ; avec un curriculum pertinent.

Des stratégies d'apprentissage et de pédagogie efficaces grâce à : un jeu varié des méthodes et du matériel pédagogiques ; l'intégration avec l'expérience et la culture des élèves ; une évaluation fréquente du niveau de connaissance des élèves et la rétroaction.

Environnement propice et ressources y compris : la participation et l'appui des collectivités ; des élèves bien nourris et bien portants prêts à apprendre ; des politiques gouvernementales fonctionnelles en matière de gestion des établissements, de financement, de ressources et d'évaluation ; un corps d'enseignants qualifiés ; un matériel et une infrastructure adéquats ; une supervision régulière et un encadrement pédagogique régulier donné aux enseignants.

*Inspiré de Heneveld, 1994.

Ce que l'USAID peut faire pour appuyer les écoles efficaces

Ces facteurs doivent être examinés en fonction du contexte et des conditions de chaque pays. Les stratégies pour développer des écoles efficaces doivent engager les décideurs, les gestionnaires et les spécialistes dans un processus d'apprentissage sur la base d'une étude et une analyse continues des rapports entre les conditions des écoles et la scolarisation des élèves, liés à la politique et aux programmes nationaux. L'USAID peut aussi chercher des données et faire l'analyse des modèles alternatifs rentables de réforme du système éducatif en Afrique et sur d'autres continents en vue d'encourager un dialogue de politique bien informé.

Promouvoir la réforme systémique

Pour avoir des écoles efficaces, il faut un système éducatif bien rodé. *La réforme systémique* examine le système éducatif globalement et consiste en une analyse et un traitement de ses nombreux éléments et paramètres. La réforme systémique examine six liens importants entre les sous-secteurs éducatifs, les volets du système, les arènes du système, les niveaux de gouvernance et de gestion, les parties intéressées, et les bailleurs de fonds. Ces liens montrent la complexité d'un système éducatif et mettent en relief la nécessité : 1) d'une analyse et d'une planification approfondies par les pays intéressés et les bailleurs de fonds, 2) d'actions intégrées et complémentaires par les pays, 3) d'un partenariat entre les secteurs public et privé, et 4) d'un appui coordonné des bailleurs de fonds.

Reforme Systémique: Six Liens Importants

La réforme systémique consiste en l'étude, la manipulation et la coordination des six liens importants ci-après. Pour chaque lien on analyse et on prend des actions pour s'assurer qu'aucun des volets n'entrave l'évolution ou le fonctionnement d'un autre.

- ◆ **Sous-secteurs de l'éducation** : primaire, secondaire, enseignement supérieur, formation professionnelle et éducation non-formelle.
- ◆ **Volets du système** : par exemple, infrastructure, enseignants, plan d'études, matériel pédagogique, examens.
- ◆ **Arènes du système** : la politique, les institutions, les écoles, les collectivités.
- ◆ **Niveaux de gouvernance et de gestion** : national, régional, arrondissement ou local.
- ◆ **Parties intéressées** : secteur public : ministères des finances, de l'éducation, de la santé et des affaires sociales ; secteur privé : écoles privées, organisations religieuses, ONG, syndicats d'enseignants, groupes du patronnat, associations professionnelles ; bénéficiaires : collectivités, ménages, associations de parents d'élèves, associations d'étudiants.
- ◆ **Bailleurs de fonds** : agences bilatérales et multilatérales.

Ce que l'USAID peut faire pour promouvoir la réforme systémique

L'USAID doit définir et maintenir son rôle de facilitateur — et non comme agent d'exécution — de la réforme de l'éducation, tout en aidant le pays concerné en faisant conjointement une analyse sectorielle et des études précises. Le programme d'appui sera établi en se référant au programme de réforme du pays et aux activités d'autres bailleurs, en choisissant des domaines stratégiques qui représentent des points névralgiques de la réforme du système. L'USAID peut apporter son soutien au dialogue national en matière de politique qui encourage une grande participation des parties intéressées, et concentrer ses efforts sur le développement institutionnel et le renforcement des capacités. La participation de l'USAID doit être un engagement à long terme, étant donné que la réforme systémique prend du temps et nécessite un appui continu.



Assurer la durabilité

Dans ce contexte, la durabilité signifie que le développement et la croissance dans un pays sont assurés à partir de ses propres ressources humaines, institutionnelles et financières. Dans le domaine de l'éducation, assurer la durabilité signifie que les pays doivent avoir la capacité de planifier, de gérer et de financer ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs éducatifs sans recourir à l'assistance technique ou financière de l'USAID ou d'autres bailleurs de fonds. Dans la plupart des pays africains la transition d'un pays *assisté* à un pays *autonome* est encore en cours et on n'en connaît pas encore le dernier mot. L'expérience suggère que quatre principes doivent guider l'USAID et les autres bailleurs de fonds :

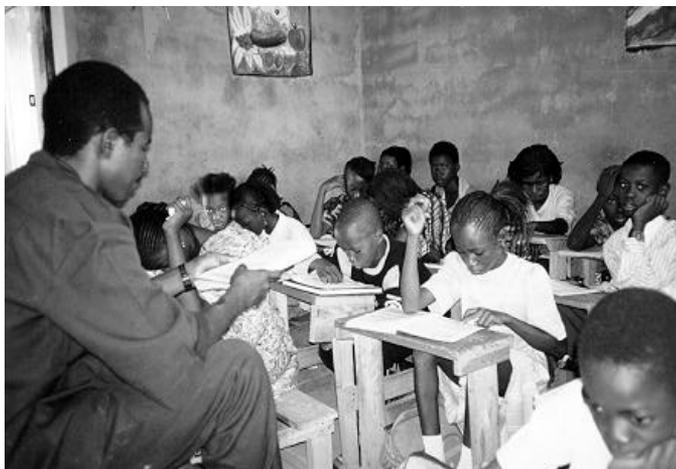
La durabilité : quatre principes

- ◆ Appuyer la **réforme systémique** et non pas des interventions individuelles ;
- ◆ Investir pour appuyer les réformes de l'éducation qui jouissent d'un **consensus élargi et d'un appui général** en encourageant la participation des parties intéressées dans : l'identification du problème, la définition des solutions, l'élaboration du cadre de politique et l'exécution, l'analyse et la revue des programmes ;
- ◆ **Renforcement des capacités institutionnelles** pour la gestion/exécution de la réforme — y compris les volets techniques et de gestion, aux niveaux des secteurs public et privé/ONG.
- ◆ Appuyer des réformes qui pourront **ultérieurement être financées par des ressources nationales** en soutenant une prévision réaliste : du potentiel de croissance économique du pays, des coûts des réformes du système, des sources possibles de financement public et privé.

Ce que l'USAID peut faire pour assurer la durabilité

Un système d'éducation réformé, mis en place avec de l'aide étrangère, doit être pris en charge intégralement par le pays hôte sans l'assistance technique ou financière de l'USAID ou d'autres bailleurs de fonds. L'USAID doit s'abstenir de soutenir une activité dont le coût dépasse les ressources sur lesquelles le pays compte pour l'éducation, ou en l'absence d'une capacité publique crédible pour gérer le processus de réforme du système.

En appuyant la réforme systémique, en aidant à la création de forums pour l'analyse et le dialogue en matière de politique entre les parties intéressées et les spécialistes de l'éducation, en se concentrant sur les capacités institutionnelles des agences publiques et des ONG pour mieux assurer la prestation de services et appuyer le système de réforme, en aidant le gouvernement à situer sa réforme éducative dans des paramètres réalistes de ressources, l'USAID en assurera la durabilité.



Choix des pays pour l'assistance de l'USAID

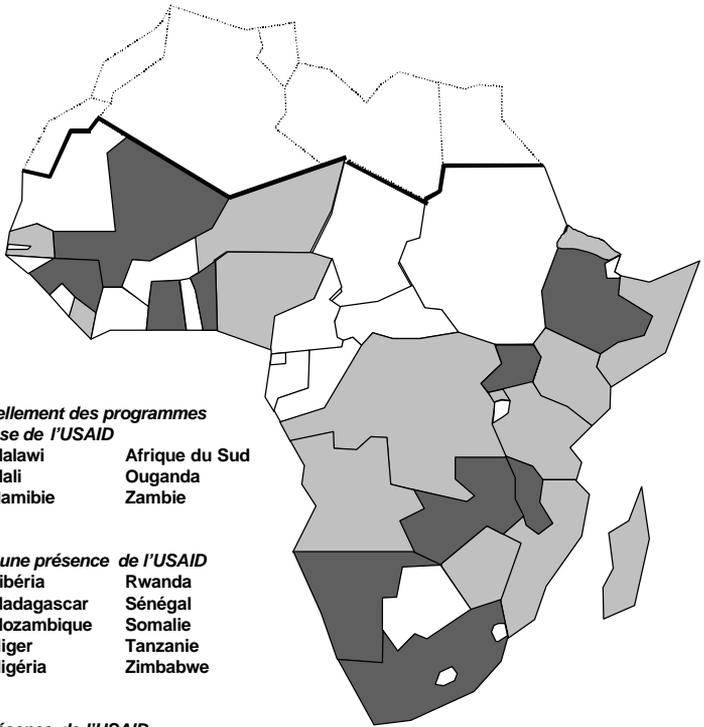
Le choix des pays africains qui bénéficieront de l'assistance de l'USAID au cours de la prochaine décennie se fera en fonction de trois facteurs : 1) la présence d'une mission de l'USAID au pays ; 2) l'importance du besoin en éducation de base ; et 3) l'aptitude du pays à entreprendre une réforme du système d'éducation.

Le premier facteur, à savoir la présence d'une Mission de l'USAID au pays, est décidé en consultation avec le pays hôte et le Département d'Etat. Toutefois, bien que l'USAID soit solidement engagé à promouvoir le développement durable en Afrique, les ressources dont elle dispose pour assurer son appui ne cessent de décroître. Etant donné que l'approche du soutien au secteur de l'éducation nécessite une forte présence de l'USAID au pays, le nombre des pays dont les missions de l'USAID peuvent appuyer des programmes d'éducation de base sera limité.

Ensuite, le choix du pays dépendra de l'ordre d'importance de ses besoins. Compte tenu d'une croissance démographique rapide et d'une décroissance économique, plusieurs pays africains sont incapables de satisfaire la demande d'un nombre sans cesse croissant d'enfants du cycle primaire. L'ordre d'importance des besoins d'un pays peut être défini comme l'écart entre les taux actuels d'inscription et l'inscription à 100 pour cent de la population des élèves du cycle primaire. Les pays où l'USAID a des programmes peuvent être classés sur une échelle en fonction des besoins en éducation de base, les pays ayant le plus faible taux d'élèves inscrits au cycle primaire ayant priorité pour bénéficier de l'appui de l'USAID.

Enfin, l'USAID est prête à appuyer la réforme initiée par le pays concerné, pas celle imposée par les bailleurs de fonds. L'analyse du troisième facteur — l'aptitude d'un pays à entreprendre une réforme — est cruciale pour déterminer si et comment l'USAID doit appuyer l'éducation de base. A titre indicatif, voir le schéma des étapes de la réforme, avec une orientation sur le rôle que l'USAID pourrait jouer, à la page 12.

L'USAID en Afrique



Étapes de la réforme et le rôle de l'USAID

ETAPE DE LA REFORME	ROLE DE L'USAID
<p>AUCUNE REFORME</p> <ul style="list-style-type: none"> • un régime répressif ou chaotique • aucun engagement pour changer • aucune société civile n'existe • aucun espoir à court terme pour améliorer les conditions du pays 	<p><u>Il est peu probable que les ressources de l'USAID puissent être utilisées pour apporter un changement important ou durable. Il ne faut pas investir.</u></p>
<p>CONDITIONS PREALABLES EXISTENT</p> <ul style="list-style-type: none"> • peut-être le pays vient de sortir d'une grande crise • un gouvernement viable, des réformes économiques en cours • des dirigeants responsabilisés au sein du gouvernement/Ministère de l'Education • un environnement qui permet le dialogue et les discussions • le public n'est pas satisfait du système d'éducation, le gouvernement est en train d'étudier les options de la réforme 	<p><u>Se concentrer sur l'encouragement de la demande pour la réforme systémique de l'éducation tant au niveau du Ministère de l'Education qu'en dehors de celui-ci.</u></p> <p><i>Utiliser l'aide au projet.</i></p>
<p>REFORME PRELIMINAIRE</p> <ul style="list-style-type: none"> • le gouvernement étudie activement les problèmes de réforme et/ou est en train d'élaborer les politiques/stratégies de la réforme. • l'environnement se prête à une plus grande participation des parties intéressées. • engagement du gouvernement à allouer des ressources adéquates à l'éducation, notamment au cycle primaire. • des indices positifs d'augmentation des taux d'inscription, une fréquentation scolaire généralisée et assidue des enfants, dûes à une réponse positive des populations à l'environnement favorable. 	<p><u>Approche intégrée d'appui aux systèmes d'éducation</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • donner son concours à l'analyse et à l'exécution du cadre de la politique • peut inclure l'appui de l'USAID aux efforts des ONG/collectivités dans le domaine de l'éducation • travailler en collaboration avec le gouvernement pour encourager une plus grande participation des populations et des parties intéressées dans la prise de décisions/mise en oeuvre des réformes inscrites au cadre <p><i>Utiliser l'aide au projet avec appui au programme (aide hors projet), sous réserve de la capacité institutionnelle de gestion et de financement.</i></p>
<p>REFORME SECTORIELLE EN PLEIN COURS D'EXECUTION</p> <ul style="list-style-type: none"> • engagement ferme du gouvernement à mener les réformes dont l'exécution de certaines est couronnée de succès • une grande participation des parties intéressées dans l'exécution des réformes • résultats en ce qui concerne les changements de systèmes et de taux accrus de participation ou un rendement amélioré 	<p><u>Une assistance stratégique pour la poursuite des réformes en cours ou celles initiées par le pays lui-même.</u></p> <p><i>Assistance de programme (si cela s'avère nécessaire), avec aide au projet pour renforcer les institutions et leurs liens.</i></p>
<p>REFORME AVANCEE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le pays mène bien une réforme systémique et généralisée avec ses propres fonds avec une grande participation de la société civile. • Des preuves que le système assure une prestation de services adéquats et l'appui à la réforme en cours. • Des taux plus élevés de fréquentation des écoles et d'achèvement des études, des preuves d'amélioration des résultats des élèves. 	<p><u>Appui fourni aux efforts du pays par l'intermédiaire des institutions régionales, les contacts et les échanges techniques.</u></p>

Répercussions sur les opérations de l'USAID

L'USAID a mis l'accent sur quatre valeurs fondamentales dans ses efforts de restructuration : 1) accent sur les clients ; 2) orientation sur les résultats ; 3) travail en équipe ; et 4) responsabilisation. Ces valeurs fondamentales guident les opérations de planification, de gestion, d'évaluation et de compte rendu de ses activités.

L'essentiel de *la focalisation sur les clients* dans le domaine de l'éducation de base est d'assurer que les enfants d'un pays aient une bonne opportunité d'apprendre, fournie par la population et le système éducatif dudit pays.

L'orientation sur les résultats est destinée à assurer que les programmes ne soient pas conçus et évalués seulement en fonction des intrants fournis.

La restructuration confie la responsabilité aux Missions de l'USAID, et au sein des missions, cette responsabilité est déléguée aux équipes chargées de l'élaboration et de la gestion *des cadres de résultats et des activités devant mener aux résultats prédéterminés*.

La responsabilisation est destinée à déléguer le pouvoir aux équipes ayant conçu les cadres de résultats et qui gèrent les activités contribuant aux résultats sus-mentionnés.

Planification stratégique et cadres de résultats

Chaque Mission de l'USAID et chacune de ses cellules opérationnelles est chargée d'élaborer un plan stratégique qui définit ses objectifs stratégiques, ses mesures, et les voies et moyens de les atteindre. Les cadres de résultats d'un plan montrent comment les résultats intermédiaires mèneront à chaque objectif stratégique et la façon dont ces résultats intermédiaires seront évalués et suivis. Dans les efforts qu'elle mène pour atteindre les résultats tout en assurant le compte rendu de la gestion, l'USAID doit éviter d'usurper les responsabilités du pays hôte et ce faisant miner les institutions qu'elle tente de responsabiliser. L'USAID et les autres bailleurs de fonds doivent encourager les pays hôtes à diriger les opérations de sélection, de financement et de gestion des réformes. Ce type d'engagement, tout en étant très difficile notamment quand les missions sont tenues de rendre compte des résultats, est essentiel pour l'efficacité du programme de l'agence et à la durabilité ultérieure du processus de réforme.

Evaluation des résultats

L'orientation sur les résultats qui sous-tend la planification et la gestion stratégiques de l'USAID est destinée à assurer que les programmes ne soient pas élaborés et évalués seulement en fonction des intrants fournis. L'USAID est consciente du fait qu'elle joue un rôle d'appui, quoiqu' important, dans la réforme du système d'éducation d'un pays. Elle partage le succès avec ses partenaires et il s'agit d'une propriété indivisible.

Le progrès réalisé dans le domaine de la réforme de l'éducation et l'impact des programmes de l'USAID sont évalués en fonction de l'amélioration de l'accès, de l'équité, de la qualité, de l'efficacité et de la durabilité. Ces facteurs doivent être évalués tant au niveau du système qu'au niveau des élèves. Les résultats des élèves (les taux de scolarisation, les taux d'achèvement des études, les notes d'examen/épreuves, et cetera) doivent être inclus dans le rapport d'évaluation des changements du système. Il n'existe pas de critères fixes et définitifs d'évaluation des systèmes d'éducation de base, mais dans la mesure du possible on doit inclure les éléments ci-après :

Indices au niveau du système

- ◆ Pourcentage du budget national consacré à l'éducation
- ◆ Pourcentage du budget du Ministère de l'Education consacré à l'éducation de base.
- ◆ Pourcentage du budget de fonctionnement de l'éducation de base consacré aux dépenses non-salariales.

Aussi, de nouvelles politiques concernant : l'équité, la gouvernance, le financement, les structures du système, les plans d'études et matériel pédagogique, les systèmes du personnel, la formation des enseignants et l'encadrement professionnel, la décentralisation, les systèmes informatiques et la comptabilité.

Indices au niveau des élèves

- ◆ Taux brut de scolarisation du cycle primaire (taux net si le taux brut a presque atteint les 100 pour cent).
- ◆ Pourcentage des élèves inscrits terminant la CE2 (ou alternativement la dernière classe du cycle primaire — la CM2).
- ◆ Chacun des indices doit être reparti par sexe, tout en calculant l'indice de disparité par sexe (par exemple, le pourcentage des filles sur le total).

L'utilisation des notes obtenues aux examens nationaux n'est pas recommandée comme outil valable pour évaluer l'apprentissage des élèves, l'USAID doit aider les pays à élaborer des tests viables basés sur la compétence qui permettent d'évaluer la maîtrise des connaissances fondamentales.

Performance

La priorité qui est actuellement accordée à l'obtention des résultats à la fois éclaire et complique le problème de performance pour l'USAID et ses partenaires. Les objectifs de l'USAID sont décrits et l'évaluation de ses résultats est faite à partir de la stratégie et du Cadre de résultats, qui doivent être négociés en concertation avec le gouvernement du pays hôte et les agences exécutantes (les contractants et les subventionnaires). L'USAID utilise deux mécanismes pour renforcer les liens entre la réforme du pays hôte et son programme d'appui au secteur de l'éducation de base : les conditions de performance pour l'assistance hors projet et les contrats basés sur les résultats.

Dans le cadre de l'assistance hors projet accordée aux gouvernements, il est prévu *des conditions de performance* pour le décaissement des subventions budgétaires en tranches. Les critères et les repères des conditions de performance négociées sont destinés à refléter le progrès réalisé sur les éléments essentiels de la réforme de l'éducation de base. Les leçons tirées de l'expérience de l'assistance hors projet et des conditionalités montrent que les conditions et les indices doivent : 1) être arrêtés de commun accord avec le gouvernement du pays hôte et 2) refléter sa politique et son programme. Les conditions de performance ne peuvent ni se substituer aux initiatives de réforme du pays hôte ni l'encourager à le faire. Plutôt, elles doivent être utilisées pour :

- ✓ rendre transparents les objectifs de la réforme et les actions nécessaires, grâce à une définition claire des repères et des critères d'exécution ;
- ✓ servir comme schéma ou aide-mémoire au pays hôte et aux donateurs et bailleurs de fonds concernant les éléments et actions essentiels de la réforme ;
- ✓ assurer un dialogue constant entre le pays hôte et les donateurs et les bailleurs de fonds concernant les objectifs et le progrès réalisé ;
- ✓ renforcer la position du Ministère de l'Education dans ses négociations avec le Ministère de l'Economie et des Finances.

L'USAID a initié *des contrats basés sur les résultats* pour s'assurer que l'assistance fournie par les contractants produise des résultats tangibles, au lieu de se limiter à la fourniture d'intrants. Le problème qui se pose est que les contractants ne doivent pas être tenus responsables des résultats qui sont normalement du ressort du pays hôte (tel qu'un rendement amélioré des écoles). Le rôle des contractants de l'USAID se limite à aider les pays hôtes à élaborer une stratégie et à mettre en place les mécanismes de prestation de services. Le contractant n'est pas chargé de l'exécution du programme de réforme. Donc, les contrats basés sur les résultats doivent définir clairement la façon dont les contractants appuieront les écoles efficaces et la réforme systémique plutôt que de les prendre en charge.

Coordination des bailleurs de fonds

Il est rare que l'USAID soit le seul organisme à soutenir un processus de réforme et typiquement elle n'est même pas le bailleur de fonds extérieur le plus important. Le montant total du financement extérieur consacré à la réforme de l'éducation de base dépasse rarement quinze pour cent des coûts récurrents. Donc, les fonds alloués doivent être stratégiquement répartis et coordonnés. Cette coordination est compliquée par les philosophies, les priorités, les procédures, les cycles de financement et les exigences de rapports d'exécution des différents donateurs et bailleurs de fonds. Dans les pays où la coordination a pu être le mieux assurée, c'est grâce notamment à :

- 1) une collaboration avec le gouvernement sur l'analyse sectorielle et l'élaboration d'une stratégie ;
- 2) la définition des critères communs de performance ;
- 3) l'élaboration des programmes complémentaires d'aide ;
- 4) la réalisation d'études et d'évaluations conjointes ; et
- 5) la tenue de réunions régulières et fréquentes sous la direction du gouvernement du pays hôte.

La coordination des donateurs et des bailleurs de fonds est renforcée par les forums régionaux et internationaux, tel que l'Association pour le Développement de l'Éducation en Afrique (ADEA).

Modalités

L'USAID a utilisé deux modalités de financement de l'appui au secteur de l'éducation de base : l'assistance au projet et l'aide hors projet. En ce qui concerne l'assistance au projet, les fonds sont gérés par l'USAID. Ils sont mis en oeuvre par le biais des contrats d'achat et de subventions et ils comprennent des volets d'assistance technique, l'achat de biens et équipements et la formation destinée à aider les pays bénéficiaires à renforcer les capacités leur permettant de mieux gérer les ressources supplémentaires et à mettre en oeuvre les volets techniques des réformes. L'aide hors projet est dotée d'un éventail de mécanismes pour subventionner le budget du gouvernement. Elle est basée sur des conditionalités négociées portant sur des objectifs de politique sectorielle nationale et les capacités financière et institutionnelle pour la gestion de la réforme.

Les programmes mixtes d'aide hors projet et d'assistance au projet sont plus efficaces lorsqu'ils soient conçus pour assurer que : 1) les conditions préalables soient remplies avant l'octroi de l'aide hors projet ; 2) l'assistance au projet améliore la capacité institutionnelle pour mieux planifier, gérer et répondre aux besoins de la réforme et ; 3) à long terme, le financement octroyé par le biais de l'aide hors projet et de l'assistance au projet représente un pourcentage décroissant et finalement insignifiant des ressources sectorielles.

Personnel

L'USAID est confrontée à une situation précaire en matière de personnel. Bien qu'une compression récente du personnel ait éliminé un certain nombre des cadres expérimentés de l'éducation, l'approche de l'appui au secteur de l'éducation exige que les cadres soient très compétents dans le domaine de l'éducation et la réforme de l'éducation et qu'ils soient capables de collaborer avec les décideurs et de les influencer. Vu ces conditions, quatre directives doivent être prises en compte : 1) la gestion de l'appui au programme de réforme du secteur de l'éducation de base d'un pays, notamment avec des volets mixtes d'aide hors projet et d'assistance au projet, nécessite l'utilisation intensive de personnel ; 2) au niveau de la Mission de l'USAID, il faut un personnel compétent pour assurer la gestion d'un processus intégral de la réforme de l'éducation de base ; 3) les cadres de l'USAID doivent se familiariser avec la stratégie et le processus pour assurer l'exécution du programme d'appui au secteur de l'éducation de base ; 4) la continuité du personnel de l'USAID est essentielle.

Défis et difficultés commençant à émerger

La réforme de l'éducation de base est un travail en cours de réalisation. Il faut du temps pour mener des réformes et pour obtenir des résultats définitifs au niveau de l'école. Les pays et les bailleurs de fonds doivent surmonter un certain nombre de défis au cours de la prochaine décennie si l'on veut maintenir le progrès réalisé à ce jour et élargir et améliorer les systèmes d'éducation de base dans la région. Par ailleurs, avec plus d'expérience dans l'appui à fournir vers une réforme complète et que de nouvelles perspectives du développement se présentent, nous commençons à peine à faire face aux difficultés naissantes.

Défis

1

Capacité des pays à surmonter les défis de l'éducation de base.

Pour permettre aux gouvernements d'appuyer l'éducation de base il faudra augmenter les budgets qui lui sont consacrés. A son tour, l'augmentation de budgets nécessite des taux plus élevés de croissance du produit national brut (PNB). En outre, bien que les taux de croissance dans certains pays aient baissé, il faudra attendre plusieurs années avant qu'il y ait une baisse de la demande d'inscription d'élèves dans le cycle primaire. Entre-temps, les pays subissent une double pression pour augmenter les places disponibles pour les élèves rien que pour faire face à la croissance démographique, tout en s'efforçant d'augmenter les taux des inscriptions globales — et souvent dans le contexte des revenus en baisse.

2

Pression politique pour l'éducation post-primaire.

Les profils d'allocation de ressources dans l'éducation ont traditionnellement favorisé les couches sociales les plus nanties et les plus influentes sur le plan politique, ce qui fait que les couches démunies et les populations rurales sont constamment mal servies par le système d'éducation. Au fur et à mesure que les pays mènent des efforts de réforme et d'expansion du système d'éducation de base, on doit augmenter le montant des dépenses allouées par élève et la part des dépenses publiques consacrées à l'éducation primaire et évidemment la pression correspondante des bénéficiaires du troisième cycle de formation se fera sentir davantage. Aussi, le progrès enregistré dans l'avancement des élèves dans les classes du cycle primaire exercera des pressions au niveau du cycle secondaire.

3

Conflits ethniques/guerres civiles. Au cours des dix dernières années il y a eu des conflits ethniques dans un certain nombre de pays africains. Les pays qui viennent juste de sortir d'une situation de conflits, tout en ayant besoin des réformes plus généralisées des systèmes, doivent immédiatement prendre des actions tangibles pour rétablir l'ordre et une vie normale. Si elles sont bien conçues et correctement mises en oeuvre, les actions immédiates prises par les gouvernements au niveau de l'éducation de base pourraient jouer un rôle important dans la réconciliation des groupes ethniques rivaux et le rétablissement de la paix et de la stabilité.

4

Problèmes inhérents à la réforme générale des systèmes. La réforme systémique durable qui pourra ultérieurement avoir des effets sur les élèves prend du temps. Souvent, on doit s'attaquer à un système d'éducation solidement ancré et démodé pour changer radicalement son orientation. L'abandon du projet classique au profit de l'approche de réforme systémique nécessite un changement de philosophies et de valeurs, notamment de la part des donateurs et bailleurs de fonds, en responsabilisant les pays hôtes à mener les initiatives d'élaboration et d'exécution des programmes de réformes. Un défi plus important est celui de mener les gouvernements des pays hôtes à changer leurs pratiques sur le plan intérieur pour encourager les structures administratives à se décentraliser tout en responsabilisant les collectivités locales, les écoles, les ONG et les autorités locales pour assumer les initiatives de réformes.



Difficultés commençant à émerger

1

L'adéquation accès/qualité. Les investissements de l'USAID dans le domaine de l'éducation de base en Afrique comprennent — et continueront probablement à inclure — des pays qui ont des taux très faibles de scolarisation. Toutefois, les actions d'expansion et d'amélioration de la qualité doivent être menées simultanément. L'amélioration de la qualité de l'éducation tout en augmentant le nombre des places disponibles permettra à un nombre accru d'enfants d'acquérir des compétences adéquates, avec un taux plus faible d'abandon et/ou de redoublement d'une ou plusieurs classes et ce faisant dégagera des fonds supplémentaires pour une expansion ultérieure, ainsi qu'une demande accrue d'éducation par les familles.

2

Fixer les normes fondamentales de qualité. Comment peut-on planifier à la fois l'expansion de l'accès et l'amélioration de la qualité des écoles? L'un des outils est le cadre des normes fondamentales de qualité, un ensemble de caractéristiques dont doit se doter une école et ses salles de classes pour assurer la prestation d'une éducation de base efficace et une scolarisation à un coût raisonnable.

3

La scolarisation des filles. L'expérience a démontré que dès qu'il est tenu compte des problèmes de scolarisation des filles dans les actions de réforme et dans le système d'éducation, le taux de réussite et d'assiduité deviennent plus probables que lorsque les activités de scolarisation des filles sont compartimentalisées ou ajoutées en dernier lieu aux activités de développement de l'éducation. En conséquence, la réforme de l'éducation de base doit s'attaquer aux besoins des filles. En outre, étant donné que les problèmes de scolarisation des filles sont solidement ancrés sur le plan culturel, pour assurer le succès à long terme on doit chercher un consensus national dans la définition d'une stratégie pour résoudre les problèmes qui se posent.

Le rôle des ONG dans un partenariat avec le gouvernement. L'expérience a démontré qu'on peut beaucoup faire en travaillant en collaboration avec des ONG américaines et nationales, ainsi qu'avec les collectivités locales. Il est indispensable que les activités des ONG et des collectivités locales soient liées à celles des gouvernements nationaux et régionaux et que l'on donne l'assurance que leurs activités seront menées de façon soutenue. Une politique qui reconnaît et s'appuie sur les points forts des différents acteurs tout en atténuant leurs carences dans l'élaboration des programmes de réforme de l'éducation de base est l'un des résultats que l'on peut obtenir d'une analyse judicieuse du secteur public et d'un dialogue ouvert.

5

Le financement privé et public. Confrontés aux taux croissant du nombre d'enfants scolarisables et l'attente croissante des populations, plusieurs pays africains auraient d'énormes difficultés à fournir l'éducation sans aide, même s'ils allouaient la plus grande partie de leurs ressources publiques à l'éducation de base. Le secteur privé et les ressources des parents devront dans une certaine mesure compléter le financement public de l'éducation de base. Tout en allégeant les frais personnels de l'éducation de base autant que possible, la réalité est que les parents et les collectivités doivent apporter leurs contributions aux coûts de l'éducation. Les décisions portant sur la politique de financement doivent faire l'objet d'une analyse et d'un dialogue adéquats. Les facteurs essentiels pour trouver un équilibre approprié seraient de déterminer les coûts réels de l'éducation, en estimant les ressources budgétaires et les besoins, tout en ayant une bonne idée de la structure financière des ménages et de l'élasticité de la demande en éducation de base.

6

Ecoles communautaires. Il existe des modèles d'écoles en Afrique et dans d'autres pays dont les communautés, souvent grâce à l'aide fournie par les ONG, assument la responsabilité de la gestion des établissements scolaires. Il semble qu'à plusieurs égards l'aménagement et les frais de fonctionnement de ces écoles communautaires sont moins élevés que ceux des écoles classiques. D'après les données préliminaires, les élèves des écoles communautaires apprennent mieux et plus vite les compétences de base. Cependant, il reste beaucoup de problèmes à résoudre, y compris l'efficacité à long terme, l'acceptation, la durabilité et l'équité. On doit judicieusement recueillir des données et analyser l'expérience des écoles communautaires pour voir comment elle pourra être utilisée le plus largement possible.

Décentralisation. La décentralisation est un volet important du programme de réformes dans un certain nombre de pays où l'USAID apporte son appui à l'éducation de base. Partout où c'est possible, l'USAID doit aider les pays à déterminer la meilleure façon d'élaborer et d'exécuter leurs programmes respectifs de décentralisation afin de tenir compte des points de vue d'autres parties intéressées (y compris les autorités gouvernementales, les ONG, le secteur privé, les collectivités et les parents d'élèves) qui seront chargées de son exécution et ce faisant obtenir leur appui.

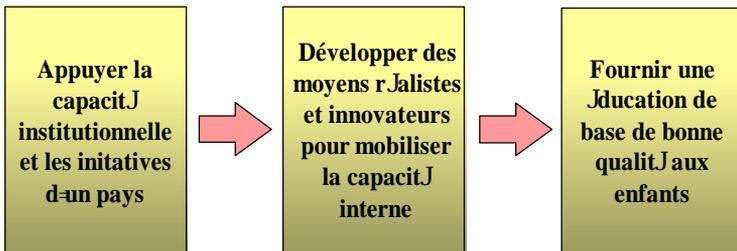
Préparation pour l'école : la santé de l'enfant, le travail et le bien-être. De plus en plus on établit des liens entre l'état nutritionnel, le travail et la qualité de vie à domicile d'une part, et la participation et le rendement de l'élève à l'école. Dans plusieurs pays un pourcentage important d'enfants souffrent de maladies intestinales et/ou de malnutrition et doivent fournir un travail fatiguant. Toute approche systémique pour l'extension de l'éducation de base doit tenir compte de la santé, du travail et du bien-être des enfants aux niveaux des écoles et des collectivités. Dans le cadre des programmes prévus on peut demander aux enseignants de jouer un rôle en assurant une prestation de services de soins primaires, l'assainissement des écoles et l'éducation civique.

L'appui de l'USAID aux institutions régionales. L'appui fourni aux institutions d'un pays dépend de la politique, de la recherche et de l'expérience dans des pays voisins dans la région, de celles des donateurs et bailleurs de fonds ainsi que des institutions internationales. L'Association pour le Développement de l'Éducation en Afrique (ADEA) est devenue une institution régionale importante en matière de coordination de la réflexion sur la politique entre et parmi les responsables africains de l'éducation et les bailleurs de fonds. Elle est également une ressource importante pour la création et le renforcement des capacités institutionnelles. Bien que la priorité de l'USAID sera toujours au niveau bilatéral dans chaque pays, elle continuera à apporter son appui aux institutions régionales et internationales pour : 1) contribuer aux politiques, priorités et modalités de partenariats arrêtés de commun accord entre les décideurs africains et les donateurs et bailleurs de fonds ; 2) fournir un cadre de collaboration et d'accords pour orienter les interventions et les investissements au niveau bilatéral dans chaque pays ; et 3) promouvoir le développement d'un leadership africain et le développement et le renforcement des capacités institutionnelles régionales.

Conclusion

L'amélioration de l'éducation de base en Afrique est vitale au développement à long terme du continent et à son bien-être. Ce cadre stratégique a décrit l'approche que l'USAID se propose d'adopter pour apporter son appui à cette amélioration en utilisant des moyens que nous croyons efficaces et durables. Il fournit des directives pour l'élaboration, l'exécution et l'évaluation des programmes d'éducation de base en mettant l'accent sur trois questions essentielles : *Le programme contribue-t-il à la création d'écoles efficaces? Le programme promouvoit-il les efforts d'une réforme systémique? Et les réformes sont-elles durables?*

Il y a des contraintes importantes auxquelles on doit faire face. D'une part, il y a un nombre très important d'enfants qui ne vont pas à l'école et d'autre part, des problèmes majeurs se posent à propos d'écoles inefficaces et de l'appui institutionnel faible pour les réformes. L'USAID et d'autres sources de financement extérieur subissent une pression sans cesse croissante pour montrer des résultats tandis que les ressources consacrées à l'aide diminuent. Le défi principal est celui d'appuyer la capacité et les initiatives d'un pays pour lui permettre de développer des moyens réalistes et innovateurs pour mieux mobiliser ses ressources internes et la capacité locale afin de fournir une éducation de base de bonne qualité à ses enfants. L'USAID espère pouvoir jouer ce rôle au cours de la prochaine décennie, dans un esprit de partenariat plutôt que dans le cadre de rapports entre donateur et pays bénéficiaire de subventions.



Ce cadre stratégique a évolué et continuera de le faire, en fonction de l'expérience acquise, des recherches et des consultations. Il est distribué pour servir de guide, sur la base de nos meilleures connaissances actuelles et pour inviter ceux qui travaillent pour le compte de l'USAID ou en collaboration avec elle, d'apporter une contribution à son amélioration.